

НЕБЕЗПЕЧНІСТЬ РЕВЕРСИВНОГО ВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РОЗШИРЕННЯ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ В УКРАЇНІ

Євген КУРІННИЙ

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного та адміністративного права
ДВНЗ «Запорізький національний університет»
м. Запоріжжя, Україна*

Проблема належного врядування не втрачає своєї актуальності для будь-якої демократичної країни, що не тільки проголошує, а й реально турбується про добробут і безпеку своїх громадян та завдяки ефективно функціонуючих владних інститутів намагається максимально вчасно та повно втілювати у життя об'єктивно існуючі суспільні потреби.

Належне або добре врядування ґрунтується на різноманітних принципах, які регламентують діяльність не тільки виконавчої, а й законодавчої та судової гілок влади. Основними міжнародними джерелами цих засад є: «Біла книга» Європейського врядування (відкритість, участь, підзвітність, ефективність, злагодженість); вироблені Радою Європи 12 принципів доброго демократичного врядування (участь, чесне проведення виборів, чутливість, відкритість, прозорість, верховенство права, підзвітність, ефективність та ін.); Програма SIGMA (містить принципи належного урядування (державного управління))¹.

В Україні така категорія як «врядування» («урядування») використовується у переважній більшості випадків із «прикметниковим супроводженням» – «належне врядування (урядування)» або «цифрове (електронне) урядування (врядування)», а відповідне «моновизначення» у вигляді правової категорії фактично залишається відсутнім.

На даний час категорія «врядування» переважно є об'єктом досліджень сфери відносин, що охоплюються спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування». Науковцями, котрі репрезентують вказану спеціальність пропонується три підходи розуміння «врядування», перший з яких зводиться до того, що це процес здійснення влади і прийняття рішень, діяльність уряду (в англійській мові – government)².

Враховуючи, що інші два варіанти є набагато ширшими, і тяжіють до так званого «політичного врядування», на мою думку зафіксований

¹ https://www.sigmaxweb.org/content/dam/sigma/uk/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/cab64737-uk.pdf

² Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. Демократичне врядування. 2012. № 10.С. 3

вище підхід є найбільш вдалою платформою для подальшого формування відповідної правової категорії.

Зміст врядування у правовому аспекті пропонується сформувати з суспільних відносин, що виникають у межах: державного і самоврядного управління, що поєднано з правотворчою діяльністю місцевих рад та адміністративної відповідальності.

Відмінність врядування від урядування полягає у тому, що в останньому немає самоврядної частини, себто урядування стосується тільки відповідної діяльності державних органів влади.

Поняття «врядування» є комплексною та універсальною категорією, основу якої складають як мінімум два вже згаданих різновиди публічного управління (для об'єктивності слід нагадати про наявність третьої частини – корпоративного управління у компаніях з державною формою власності але враховуючи ознаку «державності» такий варіант корпоративного управління пропонується розглядати як певну автономну частку державного управління). Також, категорією «врядування» має бути охоплена діяльність владних інституцій, які не входять до системи державної виконавчої влади, але мають законодавчо визначені виконавчо-розпорядчі повноваження (НБУ) або здебільшого не мають таких, проте виконують їх де факто (ОПУ).

У зв'язку з цим, може виникнути питання, а чому не можна використовувати достатньо новий і часто вживаний в останні роки термін «публічне адміністрування»?

Відповідь можна знайти у роботах наших колег вчених-адміністративістів, які цілком слушно зауважують, що співвідношення понять «публічне адміністрування» та «публічне управління» є проблемним через відсутність єдиного підходу до їх розмежування. Часто ці терміни використовуються як синоніми, що призводить до термінологічної неясності та ускладнює їх правильне розуміння у наукових дослідженнях і нормативно-правових актах³.

Крім цього, потрібно пам'ятати про дуалістичну структуру публічного управління, а значить й публічного адміністрування. Це дозволить переконатись у необхідності окремого вивчення питань державного та комунального управління та похідних від них державного і самоврядного адміністрування, що тільки доводить умовність наведених «публічних» понять, які виходячи з двоїстості своєї структури, очевидно не можуть мати повністю однаковий перелік принципів, функцій та завдань.

Однією з головних проблем функціонування владно-управлінського апарату теперішньої української держави є неналежна реалізація покладених на нього задач.

³ Ірина Булик, Ірина Бухтіярова. Проблемні аспекти співвідношення понять «публічне адміністрування» та «публічне управління». Наукові інновації та наукові технології. Серія «Право». № 4 (44), 2025. С. 1547-1548

Для того щоб покращити таку ситуацію не можна обмежитись намаганнями впровадження у життя принципів доброго (належного) врядування. У випадку з сучасною українською державою навіть й вони здебільшого залишатимуться безсилими з огляду на «запущеність» українських соціально-політичних та економічних «хвороб». Необхідно також не забувати про своєрідну універсальність та загальну адресацію цих принципів, що не завжди враховують специфіку організації та функціонування конкретних владних інститутів у країнах нестабільних демократій до яких можна віднести й Україну.

Вихід з такого невтішного стану потрібно починати з першопричин, а саме визначення напрямку у якому здійснюється врядування у нашій країні.

В успішних та розвинутих державах даний вектор характеризується прямим, цілеспрямованим шляхом, у неблагополучних – зворотнім, негативним за отриманими результатами курсом або інакше кажучи реверсивним врядуванням.

Сутність такого врядування полягає у неможливості державно-владного апарату забезпечити наступальний, стабільний та цілеспрямований суспільно-політичний розвиток. Головним гальмом при цьому виступає домінування особистих інтересів над інтересами суспільства і держави.

Як показує зарубіжний та вітчизняний досвід – існує щонайменше два формати реверсивного врядування – спорадичний та постійний. У першому випадку – прояв цього врядування це виняток з правил, у другому – навпаки.

Нажаль, Україна за існуючими ознаками, більше тяжіє до другого різновиду. Саме тому наша держава довгий час залишається у списку європейських аутсайдерів економічного зростання та соціально-політичного розвитку, саме її інституціональна слабкість та своєрідна хронічна ненавченість слугували одними з головних причин того, що на українських теренах зараз відбувається наймасштабніша трагедія в Європі з часів Другої світової війни.

Найбільш вразливі сферами, що постійно підживлюють реверсивне врядування в Україні є: паливно-енергетичний комплекс; фінансова система; медицина; будівництво; земельні відносини; ремонт доріг; комунальні послуги. Під час війни до них додалися такі як: закупівля озброєнь для СЗУ; постачання продовольства до ЗСУ; зведення оборонних фортифікацій за участю структур місцевого самоврядування; робота медико-соціальних експертних комісій (МСЕК), що функціонували до початку січня 2025 року.

Корупція разом з низкою інших важливих факторів, лежить в основі реверсивного врядування в нашій державі, виконуючи роль своєрідного станового хребта кланово-олігархічної корупційно-кумівської синдикатної системи, що неформально функціонує в нашій країні з другої половини 90-х років минулого століття.

Значущими факторами, які впливають на збереження достатньо високого рівня відповідної реверсивності в Україні є: брак розвинутих і потужних інститутів громадянського суспільства; малочисельність середнього класу; відсутність постійних зворотних зв'язків між громадянами та інститутами влади; тривала самодискредитація владних структур, що виключає наявність належного рівня довіри до них з боку населення; фактичний дуалізм вищої виконавчої влади (виконання структурами ОПУ значних виконавчо-розпорядчих функцій уряду); політичний популізм поєднаний з небажанням брати на себе відповідальність за прийняття непопулярних владно-управлінських рішень; деформація правової свідомості і культури у значної частини публічних службовців, котрі власні інтереси ставлять вище за інтереси суспільства і держави.

Реверсивність врядування продукує виключно негативні наслідки. У мирний час вони унеможливають здійснити давно очікуваний економічний та соціально-політичний прорив України з наступним наступальним рухом уперед в усіх ключових сферах соціального життя. В умовах екзистенційної війни, результат від такого врядування може бути набагато небезпечнішим як для українського суспільства і так й для української держави, бо у черговий раз може призвести не тільки до втрати нашої державності, а й поставить під великий сумнів подальше існування української нації.

Тривале перманентне перебування нашої держави у стані системних криз, означає те, що невчасно локалізує негативне соціально-політичне явище, з часом переходить у хронічний стан для виходу з якого мають застосовуватися не звичайні, аналогічні до терапевтичних, а радикальні споріднені до хірургічних владно-управлінські заходи.

Саме такі кардинальні заходи, враховуючи постійність реверсивного врядування в Україні, потрібно буде застосовувати спочатку для його зупинення, а потім – спрямування його ходи у позитивний для країни напрямок.

Ситуація ускладнюватиметься необхідністю належного реагування на існуючі та нові додаткові виклики які будуть поставати перед нашою державою.

Під час війни такі виклики прямо або опосередковано стосуються безпеки держави, бо усі позитивні соціальні процеси за умов існуючих воєнних загроз невидимими нитями переплітаються між собою та скеровуються на зміцнення оборонних спроможностей України.

За таких обставин, кожен неправильний крок, кожна необдумана дія може призвести до посилення негативного впливу того чи іншого безпекового виклику.

Корупція, казнокрадство та інші різновиди незаконного збагачення в умовах викликів війни – це неприпустимі діяння, на які має відбуватися негайне реагування з боку відповідних правоохоронних та судових

органів держави. У разі його відсутності – це ще одна умова для подальшого прискорення темпів згаданої реверсивності.

Безпекові виклики не обмежуються лише своїм внутрішнім походженням. Як показує теперішня практика, зовнішні відповідні загрози продукуються не тільки з боку країни-агресора та їх союзників. Подібні ризики можуть виходити з самих неочікуваних зарубіжних адресатів, наприклад, зі США, очолюваних зараз 47 президентом, який майже не приховує своє захоплення авторитарними правителями або з боку окремих політичних маніпуляторів, що представляють країну, яка не так давно вважалася нашим адвокатом в ЄС.

Сподівання на зменшення переліку безпекових викликів після завершення війни, на мій погляд, є занадто оптимістичними та такими, що не враховують багато об'єктивних аспектів. Серед яких найбільш очевидними є: можливе завершення бойових дій у формі прихованої капітуляції нашої країни (у разі беззаперечної – очевидно, що такі виклики будуть відсутні); значна кількість демобілізованих військовослужбовців, серед яких щонайменше третина матиме ПТСР (посттравматичний стресовий розлад); велика ймовірність розшарування населення за приналежністю участі у війні (висока питома вага «ухилянтів» та їх родин); значні руйнування об'єктів інфраструктури, енергетики, промисловості, закладів освіти та охорони здоров'я; демографічне провалля, що викликане значною кількістю біженців, бойовими втратами, загибеллю цивільних осіб та тисячами вивезених в рф українських дітей; майже неминучий післявоєнний сплеск злочинності; продовження агресії рф різноманітними гібридними методами та висока ймовірність нового широкомасштабного вторгнення з її боку; збереження умов для продовження реверсивного врядування.

Для нейтралізації перелічених безпекових викликів, необхідно не тільки усвідомити їх небезпеку, а й вжити вичерпних організаційно-правових заходів, спрямованих на відчутне поліпшення соціально-політичної та економічної ситуації в державі, які сприятимуть виходу з формату перманентного реверсивного врядування в Україні.

Щоб подібні наміри набули свого гарантованого втілення у життя, вказані державно-управлінські трансформації мають відбуватися у межах парадигми нової української республіки, яка повинна замінити давно похилені соціальні конструкції застарілого проєкту пострадянської України.